

МОДЕРНИЗАЦИЯ В ОБРАЗОВАНИИ: ГИФО – БЛАГО ИЛИ НЕТ?

В соответствии с планом действий правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг. приказом Минобразования России создана рабочая группа, которой поручена подготовка проектов документов по разделу «Реформирование образования» в Плане действий и прилагаемых к нему Основных мероприятиях правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг.

Одним из мероприятий в этих документах значится подготовка проекта постановления правительства РФ по вопросу об установлении условий и порядка проведения в 2001–2003 гг. эксперимента по переходу на нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО).

Рабочей группой Минобразования России были подготовлены проекты постановления правительства РФ «Об условиях и порядке проведения в 2002–2003 гг. эксперимента по переходу на нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств» и Положения об условиях и порядке проведения в 2002–2003 гг. эксперимента по переходу на нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образования с использованием ГИФО.

Из официальных документов

Положение об условиях и порядке проведения в 2002–2003 годах эксперимента по переходу на нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образо-

вания с использованием государственных именных финансовых обязательств

В 2002–2003 годах (2002/2003 – 2003/2004 учебных годах) правительство РФ планирует провести эксперимент по отработке механизма нормативно-подушевого финансирования высших учебных заведений (далее – вузов) на основе государственных именных финансовых обязательств (далее – ГИФО).

Внедрение ГИФО должно обеспечить:

- повышение качества высшего образования;
- повышение его доступности, привлечение в учебные заведения наиболее подготовленной молодежи;
- повышение эффективности использования ресурсов, направляемых в сферу образования.

ГИФО – документ (свидетельство) о сдаче гражданином введению единого государственного экзамена (далее – ЕГЭ) с соответствующей отметкой, удостоверяющей категорию ГИФО, являющийся основанием для предоставления вузу бюджетных средств на обучение в нем гражданина в течение всего срока обучения в соответствии с государственным образовательным стандартом,

ГИФО дифференцируется по категориям. На период эксперимента устанавливается пять категорий: 1-я категория – высшая, соответствующая самым высоким результатам сдачи ЕГЭ, далее по убыванию – 2-я категория, 3-я категория, 4-я категория и самая низкая – 5-я категория.

Лица, показавшие более высокие результаты при сдаче ЕГЭ, получают ГИФО более высокой категории, предусматривающее более высокое финансовое обеспечение.

(Максимальное финансирование – 28 тыс. руб. в год, предусмотрено за ГИФО высшей категории, которую по оценкам разработчиков из госу-

дарственного университета высшей школы экономики получают 5–6 % выпускников школ. Подавляющее число выпускников школ будут иметь ГИФО 3–4-й категории, которые в лучшем случае обеспечиваются 7–11 тыс. руб. в год. – Прим. автора).

ГИФО 5-й категории, соответствующее установленным минимальным результатам сдачи ЕГЭ, не предусматривает финансового обеспечения.

Лица, не сдавшие ЕГЭ, ГИФО не получают.

В эксперименте участвуют расположенные на территории пилотных регионов государственные вузы, подведомственные Министерству образования Российской Федерации.

В эксперименте могут принимать участие:

- расположенные на территории пилотных регионов государственные вузы, подведомственные федеральным органам исполнительной власти (за исключением Министерства образования Российской Федерации), и имеющие государственную аккредитацию вузы, учрежденные органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, по решению этих органов и по согласованию с Министерством образования Российской Федерации;

- расположенные на территориях пилотных регионов и имеющие государственную аккредитацию негосударственные вузы по согласованию с Министерством образования Российской Федерации.

Вуз самостоятельно устанавливает цену обучения по любой специальности, направлению подготовки и формам обучения.

Не менее чем за 3 месяца до начала приема документов вуз определяет и объявляет цену обучения по каждой специальности, направлению подготовки и форме обучения.

Вуз, участвующий в эксперименте, обязан обучать часть вновь зачисленных студентов только за счет бюджетных средств, распределяемых на основе ГИФО, вне зависимости от цены обучения.

Число студентов, обучение которых осуществляется за счет средств, распределяемых на основе ГИФО без доплаты со стороны студентов, устанавливается в размере не менее 50 % от общего числа студентов, принятых в вуз, в том числе не менее 25 % от общего числа студентов, принятых по каждой специальности.

При зачислении граждан представляет ГИФО в вуз. Если гражданин не вошел в число лиц, обучающихся только за счет бюджетных средств, и цена обучения превышает размер фи-

нансового обеспечения ГИФО, он заключает с вузом договор на свое обучение и вносит разницу между ценой обучения и величиной финансового обеспечения ГИФО в порядке, установленном указанным договором между ним и вузом.

Планирование расходов федерального бюджета на финансирование участвующих в эксперименте государственных вузов, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, осуществляется единой суммой по подстатье 111040 «Прочие текущие расходы» экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, в состав которой включаются расходы, финансируемые по следующим подстатьям экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации:

- 110110 «Оплата труда гражданских служащих»;
- 110140 «Оплата труда внештатных сотрудников»;
- 110200 «Начисления на оплату труда»;
- 110300 «Приобретение предметов снабжения и расходных материалов»;
- 110400 «Командировочные и служебные разъезды»;
- 110500 «Оплата транспортных услуг»;
- 110600 «Оплата услуг связи»;
- 111000 «Прочие текущие расходы на закупки товаров и оплату услуг»;
- 111020 «Оплата текущего ремонта оборудования и инвентаря»;
- 111040 «Прочие текущие расходы».

Планирование текущих и капитальных расходов вузов, не вошедших в указанный выше перечень, осуществляется по соответствующим подстатьям экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Бюджетное финансирование участвующих в эксперименте негосударственных вузов осуществляется за счет средств Федеральной программы развития образования».

Пояснительная записка к проекту Постановления Правительства Российской Федерации об условиях и порядке проведения в 2002-2003 годах эксперимента по переходу на нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств

Эксперимент проводится в целях совершенствования экономических отношений в системе высшего профессионального образования.

ГИФО обеспечивают «осуществление бюджетного финансирования учреждений (организаций) высшего и в перспективе среднего специального образования на базе дифференцированных нормативов, отражающих характер образовательных программ и качество подготовки абитуриентов», как это предусмотрено документом Государственного совета Российской Федерации «Образовательная политика России на современном этапе».

Внедрение ГИФО должно стимулировать повышение качества высшего образования, обеспечение его доступности, привлечение в высшие учебные заведения наиболее подготовленной молодежи, рост эффективности использования ресурсов, направляемых государством в эту сферу за счет развития конкурентных начал и повышения самостоятельности высших учебных заведений в расходовании бюджетных средств.

ГИФО представляется гражданином в высшее учебное заведение. На основе числа полученных высшим учебным заведением ГИФО каждой категории и размеров финансового обеспечения соответствующих категорий ГИФО определяется объем бюджетного финансирования высшего учебного заведения.

Таким образом, финансирование высших учебных заведений на основе ГИФО является дифференцированным нормативно-подушевым финансированием, реализующим принцип «деньги следуют за студентом». Внедрение ГИФО создает основу развития в сфере высшего образования конкурентных начал и тем самым стимулирует высшие учебные заведения к повышению качества их деятельности.

В частности, Законом РФ об образовании предусмотрено, что за счет средств федерального бюджета финансируется обучение в государственных высших учебных заведениях не менее 170 студентов на каждые 10 тысяч человек, проживающих в Российской Федерации. В эксперименте эта норма конкретизируется в требовании к каждому высшему учебному заведению обучать без доплаты со стороны обучающихся не менее 50 % ежегодно принимаемых студентов. Эта доля определена исходя из соотношения величины приема в высшие учебные заведения (493 тысяч человек), адекватной названной норме закона, а также прогнозируемой на период эксперимента общей величины ежегодного приема в государственные высшие учебные заведения (не менее 1 млн. чел.). Таким образом, в эксперименте будет, как минимум, сохранена установленная законом численность лиц, полу-

чающих на конкурсной основе доступ к бесплатному высшему образованию.

В то же время эксперимент позволит ввести более гибкий подход к финансированию обучения лиц, не вошедших на основе конкурса в число обучаемых бесплатно. Имеется в виду замена полной оплаты обучения на частичную оплату. В этом случае студент оплачивает не полную стоимость обучения, а только разницу между финансовым обеспечением ГИФО и ценой обучения в выбранном высшем учебном заведении по выбранной специальности.

В эксперименте высшие учебные заведения, как и в настоящее время, самостоятельно определяют цены обучения по направлениям и специальностям для лиц, не прошедших по конкурсу на полностью бесплатное обучение. Цены объявляются заблаговременно и принимаются во внимание абитуриентами при выборе высшего учебного заведения, специальности и формы обучения.

Если гражданин не вошел в число лиц, обучающихся только за счет бюджетных средств, и цена обучения, объявленная высшим учебным заведением, превышает размер финансового обеспечения ГИФО этого гражданина, он заключает с высшим учебным заведением договор на обучение, предусматривающий внесение им разницы между ценой обучения и финансовым обеспечением ГИФО в установленном договором порядке.

В условиях эксперимента сохраняются все установленные законодательством льготы по внеконкурсному зачислению на бесплатное обучение в высших учебных заведениях, а также возможность целевого приема по отдельным специальностям и направлениям подготовки. Учитывая, что лица, зачисляемые в рамках внеконкурсного и целевого приема, могут иметь относительно низкие категории ГИФО, соответствующие потери высших учебных заведений будут возмещаться из резервного фонда. Резервный фонд в размере 15% будет использоваться также для демпфирования иных, вызванных объективными причинами потерь высших учебных заведений, которые могут возникнуть в ходе эксперимента.

4 октября 2001 г. состоялась встреча представителей профсоюзных организаций ряда ведущих вузов России из шести федеральных округов с министром образования РФ В. М. Филипповым и

разработчиками проектов документов по проведению эксперимента с использованием ГИФО.

Представители профсоюзных организаций вузов высказали министру образования РФ В. М. Филиппову серьезные опасения, связанные с недостаточной проработанностью и возможными негативными последствиями реализации предложения по изменению порядка финансирования для системы высшего профессионального образования. Со своей стороны министр признал наличие ряда нерешенных проблем в проектах документов по данному вопросу.

Однако эти документы были вынесены на заседание правительства РФ в конце октября 2001 г., и, хотя постановление правительства РФ не было принято, работы в данном направлении продолжаются.

Следует заметить, что ускоренная подготовка к введению ГИФО не согласуется с позицией, выработанной Государственным советом РФ и поддержанной президентом РФ на заседании Госсовета РФ 30 августа 2001 г.

По результатам обсуждения проектов документов представители вузов высказали точку зрения, что необходимая нормативно-правовая основа для проведения такого эксперимента фактически не сформирована.

Во-первых:

– В проектах документов не определен правовой статус ГИФО как финансового обязательства государства, выраженного в определенной юридической форме. А именно: отсутствует необходимая правовая форма для использования ГИФО как основания для возникновения финансовых обязательств между гражданином и государством по поводу бюджетного финансирования в определенном объеме обучения гражданина в вузе.

– В материалах отсутствует какой-либо внятный механизм доведения до вузов или самих студентов средств государственной поддержки их обучения на условиях софинансирования наряду со средствами населения.

Не раскрывается порядок встраивания ГИФО в существующий механизм бюджетного финансирования вузов на стадиях его планирования и реализации. В связи с этим возникает вопрос: каким образом осуществлять финансирование вузов, в том числе негосударственных, по предлагаемой схеме – финансирование единой суммой по подстатье 111040 «Прочие текущие расходы» экономической классификации расходов бюджетов РФ, если это не согласуется с Бюджетным кодексом РФ и противоре-

чит федеральному закону «О бюджетной классификации Российской Федерации»?

Во-вторых:

– Предоставляемое вузам право самостоятельно устанавливать цену обучения в вузе противоречит общим принципам осуществления ценовой политики в государственном секторе экономики, создает предпосылки для злоупотреблений в этом социально значимом вопросе и нарушения прав граждан (компенсация нехватки бюджетных средств за счет завышенной цены обучения так называемых «контрактников»).

– Государством должны быть определены механизмы регулирования цены обучения в вузах, в том числе с использованием порядка индексации стоимости ГИФО с учетом роста цены обучения в вузе в течение всего срока обучения. В противном случае, имея полную свободу в определении цены обучения, ряд вузов сможет использовать монопольные механизмы, конъюнктурные перекосы, складывающиеся на рынке труда и не имеющие ничего общего с качеством и себестоимостью учебного процесса.

В-третьих:

– В проектах открывается доступ для негосударственных вузов к средствам государственного бюджета, нередко не обеспечивающих необходимое качество образования, при том, что не преодолен дефицит финансирования государственных вузов.

– Кроме того, закрепленный принцип «деньги следуют за студентом» приведет к тому, что основной объем бюджетных средств в виде ГИФО будет доставаться преимущественно «модным» вузам и специальностям, тогда как остальные вузы, в том числе обслуживающие особые государственные интересы, не смогут получить необходимые для обеспечения их деятельности бюджетные средства. Последнее, в свою очередь, будет способствовать ослаблению их положения и прекращению их деятельности вообще, поскольку не учитывается дифференциация вузов по направлениям подготовки (дифференциация, например, по затратам на подготовку по гуманитарным и техническим специальностям) и их материальной базе (дифференциация по затратам на их содержание).

– Встает проблема территориального вуза, например педагогического или технического, обеспечивающего подготовку кадров для градообразующих предприятий, набравших студентов 3–4-й категории. Очевидно, что 7–10 тыс. рублей в год на студента не компенсируют затраты на обучение. Об общежитиях и объектах социальной сферы и

говорить не приходится. Речь будет идти о выживании или просто о закрытии вузов, особенно в небольших городах.

– В сложной ситуации из-за нехватки средств окажутся и высокотехнологичные вузы.

Таким образом, ГИФО, вводящее в систему высшего профессионального образования рыночные механизмы, в том числе конкуренцию, на самом деле выступает средством перераспределения финансовых потоков в пользу престижных вузов и специальностей в ущерб всем остальным и, тем самым, «средством» так называемой «оптимизации» сети государственных вузов.

В-четвертых:

– Комплексный анализ предлагаемого механизма нормативно-подушевого финансирования с использованием ГИФО показывает, что такой порядок не будет способствовать повышению качества подготовки специалистов, так как привязка ГИФО к оценке результатов сдачи Единого государственного экзамена (ЕГЭ) приведет к снижению требований к качеству подготовки специалистов.

Кроме того:

– Вузы не будут заинтересованы в отчислении неуспевающих, т.к. сразу прекратится бюджетное финансирование, а перевод контрактников на бюджетные места просто объективно финансово не выгоден.

– Сократится специализированная довузовская подготовка абитуриентов.

– Появится основа для злоупотреблений при подготовке и сдаче ЕГЭ.

В-пятых:

Неопределенность финансового положения «средних» и в особенности «слабых» вузов (называемых так разработчиками предложения по введению ГИФО)

– Не позволит планировать бюджет вуза на среднесрочную перспективу.

– Приведет к вынужденному переходу на краткосрочные контракты с профессорско-преподавательским составом, повышению нагрузки на преподавателей при сохранении незначительного размера заработной платы.

– Приведет к разрушению научно-педагогических школ и, как следствие, к падению качества преподавания.

В-шестых:

– Ограничение бесплатного приема (25 %) на ряд специальностей и направлений подготовки специалистов приведет к резкому снижению возможностей поступления в вуз абитуриентов из

малообеспеченных слоев общества, в том числе из среды учителей, преподавателей, тем более работников из числа обслуживающего персонала образовательных учреждений.

– Дифференциация ГИФО по категориям (по уровню финансового наполнения) усилит риски менее обеспеченных семей, так как заметная часть населения, прежде всего сельского, имеющая в силу не зависящих от них объективных причин меньше возможностей для углубленной подготовки, заранее обречена на дискриминацию в области бюджетной поддержки своего образования.

В-седьмых:

– Предлагаемый механизм определения размера финансовых средств для каждой категории ГИФО определен весьма упрощенно, не учитывает реального положения в системе высшего профессионального образования.

– Введение ГИФО не затрагивает содержательной части образования и поэтому только экономическими методами не может решить проблему повышения качества подготовки специалистов.

В-восьмых:

– Проведение эксперимента по переходу на финансирование с использованием ГИФО в пилотных регионах (называют ориентировочно Республику Саха, Чувашию, Марий Эл) не учтет ряд существенных факторов и не выявит других недостатков и пробелов, поскольку его проведение предполагается и не в крупных вузах и вузовских центрах (в которых имеется мощная материально-техническая база и значительное число объектов социальной сферы, требующих дополнительных затрат на их содержание), и при условии выделения дополнительных средств. Это создаст угрозу необъективной оценки результатов эксперимента.

Таким образом, поставленные разработчиками при реформировании цели повышения качества высшего образования, его доступности и повышения эффективности использования ресурсов, на наш взгляд, в готовящихся проектах документов не достигаются. В отдельных вопросах предложенный механизм изменения порядка финансирования даже усугубляет существующее нестабильное положение вузов и его коллективов. Кроме того, эти документы содержат ряд юридических, финансовых и организационно-технических предложений, которые также требуют серьезной доработки.

Учитывая изложенное, представители профсоюза работников народного образования и науки РФ предложили:

– Минобразованию России ограничиться подготовкой доклада правительству РФ о существующих подходах к возможности перехода на нормативно-подушное финансирование вузов с использованием ГИФО и проведению эксперимента по его реализации.

– Выйти в правительство РФ с предложением о переносе сроков проведения эксперимента в связи с отсутствием правовых оснований для его реализации и необходимостью дополнительной проработки и подготовки вопроса.

Очевидно, что отрицать преобразования было бы просто неконструктивно, но решать проблему обеспечения доступности, повышения качества и эффективности использования ресурсов в системе высшего профессионального образования необходимо следующим образом:

– через разработку механизма нормативного бюджетного финансирования в расчете на одного студента;

– студент должен приносить в вуз не денежный эквивалент результатов сдачи ЕГЭ в виде ГИФО, а документ, предоставляющий ему право на получение образования в избранном им вузе по реально определенному в этом вузе нормативу финан-

сирования обучения одного студента за счет бюджетных средств;

– возможно также использование при необходимости механизмов образовательного кредитования и других социальных адресных механизмов.

На заседании правительства РФ, которое прошло 24 октября 2001 г., состоялось детальное обсуждение вышеуказанной проблемы, на котором с конструктивной критикой проекта ГИФО выступили президент Российского союза ректоров ректор МГУ В. А. Садовничий, член Госсовета при президенте РФ президент республики Карелия С. Котанандов, председатель комитета по образованию Государственной думы Федерального собрания РФ И. И. Мельников. Было принято решение о необходимости доработки данного подхода.

Слово за вузовской общественностью и за ректорским корпусом.

Вышеуказанный документ должен соответствовать как интересам высшего профессионального образования и, следовательно, государственным интересам РФ в целом, так и интересам населения России, которое должно иметь возможность дать образование детям и внукам.